Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 127 Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)

Nr. 216 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 mei 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief van 4 april 2016 over de voorhang dertiende tranche Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Kamerstuk 32 127, nr. 215).

De vragen en opmerkingen zijn op 19 april 2016 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 3 mei 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

kst-32127-216
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Voorhang dertiende tranche Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (Kamerstuk 32 127, nr. 215).

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorpublicatie van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (dertiende tranche) en hebben hierover nog een enkele vraag.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de het voorstel om het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet te wijzigen. Ondanks dat het een «tussentijdse» reparatietranche betreft, roept het naar mening van deze leden vele indringende vragen op.

De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen over de voorhang dertiende tranche Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan bevestigen dat met de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (dertiende tranche) het uitvoeringsbesluit van de Crisis- en herstelwet weer volledig verbindend is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan bevestigen dat alle eerder goedgekeurde projecten en experimenten uit de vorige tranches van de Crisis- en herstelwet, waaronder het bestemminsplan Spoorzone Culemborg en het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk, na de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (dertiende tranche) doorgang kunnen vinden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan bevestigen dat na de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (dertiende tranche) de in de Nota van Toelichting genoemde uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) uiteindelijk geen consequenties heeft voor de gemeenten en provincies waaraan is toegezegd om via de Crisis- en herstelwet te mogen experimenteren, vooruitlopend op de Omgevingswet.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat deze tranche een reparatietranche betreft en geen nieuwe experimenten of een nieuw deelnemen aan bestaande experimenten inhoudt. Deze leden zijn tevreden over het feit dat de reguliere halfjaarlijkse tranches van het besluit Crisis- en herstelwet blijven bestaan en dat deze reparatiewet in aanvulling komt op en niet ter vervanging dient van het reguliere proces.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de genoemde termijnen (vijf jaar voor het inpassen van een experimenteel bestemmingsplan; tien jaar voor innovatieve bouwtechnieken; vijftien jaar voor experimenten met vergunningverlening; en vijftien jaar voor experimenten die zien op de

realisatie van woningbouw) aansluiten bij andere, vergelijkbare experimenten onder de Crisis- en herstelwet. Genoemde leden vragen wat in het algemeen de ratio was achter deze termijnen. Waarom is gekozen voor deze uiteenlopende termijnen? Zijn er eerder beperkingen geconstateerd na de keuze voor bepaalde termijnen? Zo ja, waarom zijn deze termijnen dan niet gewijzigd?

De leden van de PvdA-fractie vragen of, gezien het feit dat de elfde en twaalfde tranche van de Crisis- en herstelwet nog in procedure zijn, deze nu ook nog reparatiewetgeving zoals onderhavige reparatiewetgeving behoeven. Worden de aanpassingen die deze dertiende tranche beoogt te bewerkstelligen nu voortaan ook standaard opgenomen in de verschillende tranches, of wordt een reparatie als deze een standaardonderdeel van het proces?

Kort en goed worden volgens de leden van de SP-fractie naar aanleiding van een tweetal in de Nota van Toelichting genoemde uitspraken van de ABRvS niet alleen de geconstateerde gebreken bij betreffende bestemmingsplannen (Spoorzone Culemborg en Logistiek Park Moerdijk) gerepareerd, maar worden er nog meer artikelen die hun grondslag vinden in artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet met een pennenstreek en met terugwerkende kracht gerepareerd.

De leden van de SP-fractie vragen of het repareren op deze schaal en met deze «ogenschijnlijke luchtigheid» wenselijk is. Volgens artikel 2.4 in het Besluit uitvoering Crisis – en Herstelwet mag worden afgeweken van een scala aan wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Voorwaarde is blijkens artikel 2.4 derde lid dan wel dat aangegeven wordt welke afwijking(en) van wetten zijn toegestaan en dat is vastgesteld of een afwijking aan het doel daarvan beantwoordt en of een aanpassing van de tijdsduur nodig is. Nu in dit voorstel met terugwerkende kracht bepaald wordt dat termijnen in algemene zin zullen gelden voor een vastgestelde maximale termijn en niet per individueel bestemmingsplan wordt getoetst, vragen deze leden of hier niet erg gemakkelijk een enorme ruimtelijke en juridische vrijheid wordt weggegeven. Moet niet per ingediend plan worden aangegeven waarvan voor welke periode wordt afgeweken en onder welke voorwaarden dat zal gebeuren? Waren de tranches van de Crisis- en herstelwet niet bedoeld om gecontroleerd en afgewogen experimenteerruimte te bieden?

De leden van de SP-fractie hebben grote moeite met het feit dat de wet met terugwerkende kracht ingaat. Deze leden wijzen op aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin zijn de voorwaarden voor het toekennen van terugwerkende kracht opgesomd. Een van die voorwaarden is dat er geen belastende gevolgen voor de burger ontstaan door de terugwerkende kracht. Zijn die eventuele belastende gevolgen voor alle in dit wetsvoorstel genoemde plannen in kaart gebracht? Zo ja, door wie? Hoe is dit vastgelegd?

De leden van de SP-fractie lezen dat aan een regeling slechts terugwerkende kracht wordt verleend indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Welke bijzondere reden is dat in dit geval? Wat zegt de jurisprudentie over bijzondere redenen? Wie toetst dit?

De leden van de SP-fractie merken op dat door het verlenen van terugwerkende kracht aan een regeling de in die regeling voorziene rechtsgevolgen worden geacht te zijn ingetreden vanaf een nader aangeduid tijdstip voorafgaande aan de inwerkingtreding van die regeling. Wordt hieraan voldaan?

De leden van de SP-fractie merken op dat aan belastende regelingen, behalve in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht wordt toegekend. Is in dit geval sprake van belastende regelingen?

De leden van de SP-fractie zouden over dit voorstel graag advies van de Raad van State ontvangen, temeer daar het de bedoeling is dat de Crisis- en herstelwet op termijn opgaat in de Omgevingswet. Wat zijn de gevolgen van dit besluit voor de eerdere behandeling van de raamwet Omgevingswet (Kamerstuk 33 962) in de Tweede- en Eerste Kamer? Welke onderdelen van die eerder in Tweede- en Eerste Kamer behandelde wet worden door dit wetsvoorstel beïnvloed?

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor alle eerder gedane uitspraken van gemeenteraden en provinciale staten en ingediende beroepen en bezwaren van burgers. Wat is de invloed van dit wetsvoorstel op alle lopende beroepen? Hoe moet de uit dit voorstel afkomstige zinsnede «Deze reparatie lijkt inhoudelijk voor niemand nadelig te zijn» begrepen worden? Door wie of door welk orgaan is dit getoetst?

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze omgegaan wordt met monitoring van te bewaken milieueffecten. Wat is de invloed van dit wetsvoorstel op grondverkopen, grondaankopen en grondreserveringen en op verstrekte subsidies? Op welke wijze wordt dit besluit op duidelijke en begrijpelijke wijze gecommuniceerd aan alle Nederlanders?

De leden van de PVV-fractie willen graag weten wat de definitie is van een miniwindturbine. Welke types worden gebruikt en hoeveel megawatt wekken deze miniwindturbines in de praktijk op?

Artikelsgewijs

Onderdeel A (artikel 3)

De leden van de SP-fractie lezen dat ter harmonisering is gekozen voor de data die aansluiten bij de inwerkingtreding van de derde tranche van de Crisis- en herstelwet (de dato 25 juli 2012), zodat de wijzigingen niet nadelig uitpakken voor de laatst toegetreden gemeente. Wat doet de inwerkingtreding op deze datum met de plannen van gemeenten uit de eerste en tweede tranche van de Crisis- en herstelwet?

Onderdeel C (artikel 4a)

De leden van de SP-fractie vragen of er bij deze termijnstelling ook gemeenten en/of zaken betrokken zijn die alle onder tranche één tot en met acht van de Crisis- en herstelwet vallen. Zo ja, welke gemeenten en/of zaken betreft het?

Onderdeel E (artikel 6a)

De leden van de SP-fractie vragen of door het stellen van de termijn van vijf jaar vanaf de laatste uitbreiding van dit artikel in de vijfde tranche van de Crisis- en herstelwet, de termijn opgerekt wordt voor projectgebieden uit de eerste vier tranches van de Crisis- en herstelwet en deze zo bevoordeeld worden. Zo ja, welke projectgebieden zijn dit?

Onderdeel P (artikel 7f)

De leden van de SP-fractie vragen wat nu concreet de termijn wordt voor het onder 7a genoemde bestemmingsplangebied. Wat was de eerst vastgestelde hoogst toegestane tijdsduur onder 7a? Klopt het dat die termijn vervolgens via de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet wordt opgerekt tot 1 juni 2016 en in dezelfde tranche verder wordt verlengd naar 1 juli 2018? Wat is de reden dat hiervoor wordt gekozen?

II Reactie van de bewindspersoon

Hierbij doe ik u toekomen de beantwoording van de vragen van de fracties van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu naar aanleiding van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (dertiende tranche).

Inleiding

Allereerst wil ik de fracties van de VVD, PvdA, SP en de PVV bedanken voor de bij brief van 19 april 2016 getoonde belangstelling en gestelde vragen voor het bij Uw Kamer voorgehangen ontwerpbesluit dertiende tranche Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: ontwerpbesluit). De gestelde vragen over de inhoud van het ontwerpbesluit, beantwoord ik uiteraard graag. Ik volg daarbij de indeling van het verslag (inbreng VSO).

Algemeen

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie kan ik bevestigen dat met deze dertiende tranche het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet weer volledig verbindend is. Niet alleen worden door dit wijzigingsbesluit de door de bestuursrechter onverbindend verklaarde onderdelen van artikel 7c en 7k gerepareerd. Tevens is bezien bij welke andere onderdelen van het Besluit termijnen moeten worden opgenomen. Ik wil uiteraard voorkomen dat het Besluit uitvoering Chw op andere onderdelen eventueel voor de rechter aanleiding zou kunnen geven voor het onverbindend verklaren van die bepalingen wegens een gebrek aan termijnstelling. In het ontwerpbesluit heb ik er veiligheidshalve voor gekozen om aan de diverse termijnstellingen terugwerkende kracht te verbinden. Alle in eerdere tranches van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet opgenomen experimenten kunnen doorgang vinden.

Met instemming lees ik de waardering van de leden van de PvdA-fractie voor de keuze om voor deze spoedreparatie een afzonderlijke – tussentijdse – tranche in het leven te roepen. De reguliere halfjaarlijkse tranche (de veertiende) is naast deze dertiende tranche opgestart en ambtelijk in voorbereiding en wordt binnenkort – als die voorbereiding is afgerond – bij Uw Kamer voorgehangen.

Deze leden vragen om een verduidelijking van de gekozen uiteenlopende termijnen. Daarover kan ik opmerken dat voor de eenvoud en duidelijkheid gekozen is voor een beperkt aantal van elkaar verschillende termijnen, waarbij rekening is gehouden met de aard van de experimenten. Voor de experimentele bestemmings- en inpassingsplannen wordt een termijn van vijf jaar voldoende geacht om het plan vast te kunnen stellen. Voor de toepassing van innovatieve bouwtechnieken is een langere termijn nodig, hiervoor is een termijn van tien jaar gegeven. Tien jaar lijkt voldoende om te beoordelen of deze experimenten het beoogde effect behalen. De experimenten waarvoor vergunning verleend moet worden, zoals de bouw van woningen, hebben naar verwachting een langere periode nodig om volledig uitgevoerd te worden en om het

effect van het experiment te kunnen beoordelen. Om die reden is voor deze experimenten een termijn van vijftien jaar gegeven. Over de duur van experimenten wordt indien noodzakelijk overleg gevoerd. In de elfde tranche wordt de termijn van artikel 7a verlengd met twee jaar, omdat gebleken is dat gemeenten binnen de gestelde periode van drie jaar het experimentele bestemmingsplan niet konden vaststellen.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de elfde en twaalfde tranche, kan ik bevestigen dat de met de dertiende tranche ingezette systematiek van termijnbepaling wordt doorgetrokken naar alle nog in procedure zijnde en alle nog komende tranches. Voor de nog in procedure zijnde elfde en twaalfde tranche betekent dit dat, waar nodig, de ontwerp-tranches met dergelijke bepalingen worden aangevuld, voordat deze tranches een nieuwe fase van de wetgevingsprocedure ingaan. Voorts zal elke nieuwe tranche voortaan de in de vorige tranche opgenomen termijnbepalingen concretiseren tot specifieke data, zodat bij eerste lezing van de artikelen van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet duidelijk is voor elk experiment van welke bevoegdheden tot welke datum gebruik mag worden gemaakt.

De leden van de SP-fractie constateren terecht dat met deze dertiende tranche meer artikelen die hun grondslag vinden in artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet worden gerepareerd. De uitspraken van de bestuursrechter waren immers voor mij aanleiding om alle 2.4-experimenten op het door de rechter gewraakte punt nader te bezien. Reparatie op deze schaal is dus wenselijk en noodzakelijk om alle aan de experimenten deelnemende bestuursorganen de rechtszekerheid te geven dat nieuwe bestemmings- of inpassingsplannen niet op dezelfde grond bij de rechter «onderuit» kunnen gaan.
Met deze reparatie worden geen materieel inhoudelijke wijzigingen, nieuwe experimenten of ruime afwijkmogelijkheden voorgesteld. In het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet is geregeld welk bestuursorgaan aan welk experiment deelneemt en van welke bevoegdheden daarbij gebruik mag worden gemaakt. De reeds gegeven ruimte wordt nu zichtbaarder in tijd begrensd door het toevoegen van termijnen en door het concretiseren van termijnen in data. Een verdere concretisering van bevoegdheden en termijnen voor de afzonderlijke deelnemers aan identieke projecten is mijns inziens niet zinvol.

In de nota van toelichting bij de achtereenvolgende tranches worden die afzonderlijke projecten beschreven. Iedere aanvraag om toelating tot een bestaand experiment of om een nieuw experiment wordt vooraf getoetst en verantwoord en ieder afzonderlijk experiment is concreet begrensd in de bepaling uit het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet dat op dat experiment betrekking heeft.

Deze leden spreken voorts hun moeite uit met de aan deze reparatie verleende terugwerkende kracht. Terecht attenderen deze leden daarbij op aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Bij het voorstel tot regelen van terugwerkende kracht is door mij aan die aanwijzing getoetst en naar verwachting zal dit ook een onderdeel van advies zijn voor de Afdeling advisering van de Raad van State, die ik om advies over deze tranche zal vragen. Aangezien het bij deze experimenten of om (bouw)mogelijkheden voor particulieren of om besluitbevoegdheden voor bestuursorganen gaat, waartegen – voor zover van die mogelijkheden of bevoegdheden al is gebruik gemaakt – rechtsbescherming openstond, staat aan terugwerkende kracht mijn inziens niets in de weg. Belanghebbenden hebben tegen die besluiten (bouwvergunningen, bestemmingsplannen) – al dan niet met succes – van die rechtsbeschermingsmogelijkheden gebruik gemaakt. De terugwerkende kracht bestendigt die eerdere

stand van zaken en brengt daar geen wijziging in, noch ten voordele, noch ten nadele van belanghebbenden.
De bijzondere reden waarom in dit geval het voorzien in terugwerkende kracht aan de orde is, is gelegen in het reparatoire karakter van deze wijziging. De bestuursrechter heeft een leemte geconstateerd in twee experimenteerbepalingen, waarbij niet volledig is voldaan aan de wettelijke grondslag. Om aan alle bij die experimenten betrokkenen rechtszekerheid te bieden, is een reparatie met terugwerkende kracht mijns inziens de aangewezen weg. Hierbij heb ik bezien of sprake is van «belastende regelingen», zoals bijvoorbeeld belastingmaatregelen of een wijziging in andere financiële regelgeving. Van dergelijke regelingen is mijns inziens geen sprake. Zoals ik hierboven al heb aangegeven, verwacht ik dat dit een aangelegen punt zal zijn voor de Afdeling advisering om over te adviseren. Dat advies zal ik uiteraard betrekken bij de vaststelling van deze tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.
Het advies van de Afdeling advisering wordt te zijner tijd openbaar, inclusief de verantwoording in het nader rapport of en in hoeverre dat advies wordt overgenomen. Voor de Omgevingswet heeft deze reparatie met terugwerkende kracht geen enkele betekenis. De (telkens aan Uw Kamer bij voorhang voorgelegde) experimenten kennen in veel gevallen wel een zodanige looptijd, dat deze experimenten doorlopen tot na de datum van de inwerkingtreding van de aanstaande stelselherziening. Hiervoor zal in het overgangsrecht een voorziening worden getroffen. Zoals al is aangegeven op een eerdere vraag van deze leden, heeft de terugwerkende kracht geen inhoudelijke invloed op lopende bezwaar- en beroepsprocedures.

In antwoord op de laatste vragen van de leden van de SP-fractie deel ik mede dat voorliggend ontwerpbesluit uitsluitend een reparationeel karakter heeft. Er worden met dit ontwerpbesluit geen nieuwe experimenteermogelijkheden in het leven geroepen. Voorliggend ontwerpbesluit heeft geen invloed op milieueffecten of grondzaken. Voor wat betreft het aspect «communicatie» kan ik melden dat het ontwerpbesluit – zoals gebruikelijk bij alle tranches – is voorgepubliceerd en dus publiekelijk kenbaar is.

In antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie over de miniwindturbine kan ik melden dat de definitie van een miniwindturbine is opgenomen in de eerste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.[1] Het elektrisch vermogen van deze miniwindturbines ligt ongeveer tussen de 0,5 en 6 kW. Alleen gecertificeerde miniwindturbines kunnen vergunningvrij worden geplaatst.

Artikelsgewijs

Onderdeel A (artikel 3)

De leden van de SP-fractie stellen een aantal vragen over specifieke artikelen. Met betrekking tot de termijn die in artikel 3 is opgenomen kan ik melden dat de gemeenten tot 25 oktober 2012 de tijd hebben gehad om bedrijventerreinen aan te wijzen waar vergunningvrij miniwindturbines geplaatst kunnen worden. Alle aangewezen gemeenten hebben dit gedaan.Deze datum is drie maanden na de inwerkingtreding van de derde tranche van het Besluit uitvoering Crisis -en herstelwet, waarin de laatste gemeenten werden toegevoegd aan dit experimenteerartikel. Deze termijn van drie maanden was voor deze reparatie al opgenomen in dit artikel. Deze termijn is slechts omgezet in een datum. Na aanwijzing van de

[1] Stb. 2010, nr. 289

bedrijventerreinen kunnen de miniwindturbines vervolgens tot 25 oktober 2022 vergunningvrij gebouwd worden. De gekozen datum van inwerkingtreding van de derde tranche heeft geen betekenis voor de deelnemers aan dit experiment van het eerste uur (uit de eerste en tweede tranche).

Onderdeel C (artikel 4a)

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over artikel 4a kan ik melden dat dit experiment in de negende tranche is toegevoegd aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet specifiek voor de gemeente Boekel. Er zijn dus geen andere gemeenten uit eerdere tranches die gebruik maken van de experimenteermogelijkheden die dit artikel biedt.

Onderdeel E (artikel 6a)

De leden van de SP-fractie merken terecht op dat de termijn voor alle gemeenten die deelnemen aan artikel 6a op 6 maart 2018 komt te liggen. De gemeenten Utrecht, Tilburg, Eindhoven en Zwolle nemen al vanaf de tweede tranche deel aan dit experiment. De experimenten in Tilburg respectievelijk Eindhoven zijn nadien uitgebreid (in de vierde respectievelijk vijfde tranche). De (actuele) projectgebieden zijn aangegeven op de bijlagen 7, 14, 15 en 23 bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Van bevoordeling is hierbij overigens geen sprake. Alle aan dit experiment deelnemende gemeenten kunnen verzoeken om wijziging van het projectgebied of een inhoudelijke aanpassing van het experiment. In die zin wordt binnen het ene experiment wel zoveel mogelijk maatwerk geleverd voor de afzonderlijke deelnemende projecten.

Onderdeel P (artikel 7f)

Tenslotte vragen deze leden naar de termijn die geldt voor de bestemmingsplangebieden die worden genoemd in artikel 7a. Artikel 7a is in de zesde tranche aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet toegevoegd. Bij de inwerkingtreding van het artikel is destijds ervoor gekozen om de deelnemende gemeenten tot 1 juli 2016 de tijd te geven om het flexibele bestemmingsplan vast te stellen. Deze termijn wordt in de elfde tranche verlengd tot 1 juli 2018.[2]

Deze keuze is gemaakt omdat het opstellen van een flexibel bestemmingsplan met deelname en betrokkenheid van de omgeving een proces is dat meer tijd kost. Om de experimenterende gemeenten de ruimte te geven om hun planproces zorgvuldig voor te bereiden en het besluit gemotiveerd te kunnen vaststellen wordt de termijn met twee jaar verlengd. Voor artikel 7f wordt bij deze datum aangesloten.

[2] De elfde tranche is op 24 juni 2015 bij de Tweede Kamer voorgehangen (Kamerstuk 32 127, nr. 212).